

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

**Commission  
des lois constitutionnelles,  
de la législation  
et de l'administration  
générale de la République**

Mardi

5 février 2013

Séance de 14 heures 15

Compte rendu n° 37

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

- Examen pour avis du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (n° 566) (Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis) ..... 2
  - *Amendements examinés par la Commission* ..... 16

**Présidence  
de Mme Marie-  
Françoise Bechtel,  
Vice-présidente**



*La séance est ouverte à 14 heures 15.*

*Présidence de Mme Marie-Françoise Bechtel, Vice-présidente.*

*La Commission examine pour avis, sur le rapport de Mme Axelle Lemaire, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires (n° 566).*

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Nous examinons aujourd'hui, pour avis, le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires.

**Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis.** Le texte qui vous est soumis pour avis aujourd'hui et qui sera discuté la semaine prochaine en séance publique, est porteur d'enjeux considérables pour notre économie et nos emplois. Dans nos travaux protéiformes, il ne convient pas de séparer le sociétal de l'économique, et il me paraît important que la commission des Lois se soit saisie pour avis d'un projet de loi qui porte sur la structure de notre système bancaire.

Pour commencer, je rappellerai le contexte. La crise financière qui a débuté à l'été 2007 avec la crise des *subprimes* – ces prêts immobiliers contractés, à des taux souvent très élevés, par des ménages américains surendettés, le principe commercial sous-jacent étant que plus fort était le risque, plus élevé serait le rendement – et qui s'est aggravée avec la chute de la banque américaine Lehman Brothers, a eu un coût économique et social considérable.

L'historique de la crise est connu. La crise des *subprimes* s'est répandue dans le système financier par la titrisation de ces emprunts. L'incertitude sur la possession ou non d'actifs à risque a alors eu pour conséquence une crise de confiance qui a conduit les banques à refuser de se prêter entre elles. La paralysie du marché interbancaire qui en est résulté a provoqué une crise de liquidité que la décision du gouvernement américain de ne pas secourir la banque Lehman Brothers a renforcée, obligeant tous les États membres de l'OCDE à aider leurs banques, voire à nationaliser certaines d'entre elles – ainsi, au Royaume-Uni, de la *Royal Bank of Scotland* – pour protéger les dépôts de leurs épargnants. Cela a eu pour effet que les finances publiques se sont elles-mêmes dégradées. De bancaire, la crise est devenue celle des dettes souveraines, ce qui a contraint les États à conduire des politiques d'austérité.

C'est ainsi qu'en trois ans, d'octobre 2008 à octobre 2011, 4 500 milliards d'aides publiques, soit 37 % du PIB de l'Union européenne, ont été accordés aux établissements financiers. Cela a permis d'éviter des faillites bancaires à grande échelle, mais ces aides ont lourdement grevé les finances publiques des États membres et elles pèseront sur les contribuables au cours des décennies à venir. Pour rappel, le chômage touchait 16 millions d'Européens en 2007 ; il frappe maintenant 27 millions d'entre eux, comme l'a rappelé le président de la République ce matin devant le Parlement européen. Selon un sondage réalisé par l'IFOP en juillet 2012, 77 % des Français jugent important le rôle des banques dans le déclenchement de la crise financière, et 71 % estiment que le secteur bancaire n'a pas tiré les enseignements de la crise. Le projet de réforme répond à ces préoccupations.

Les causes de la crise financière sont désormais cernées. Elle est le fruit de la dérégulation financière intervenue depuis les années 1980. Elle est le fruit du manque de fonds propres des banques qui, à la recherche de profits toujours grandissants, ont pratiqué massivement l'effet de levier, qui consiste à financer des acquisitions par l'endettement – une pratique qui, si elle augmente la rentabilité, accroît aussi le risque et les pertes. Elle est le fruit

de la complexité croissante des marchés financiers, d'une mauvaise gestion des risques par de nombreux établissements et d'une régulation défailante. Elle est enfin le fruit du comportement de ceux qui ont pris des risques inconsidérés parce qu'ils savaient que leurs banques étaient « trop grosses pour faire faillite », si bien que l'État les sauverait le cas échéant.

Ces dérives combinées ont fait des marchés financiers une véritable poudrière.

Cette situation appelle l'adoption par le pouvoir politique de mesures vigoureuses. C'est le sens de l'engagement pris par le président de la République, lorsqu'il était candidat : remettre les banques au service de l'économie réelle, en séparant celles de leurs activités qui sont utiles à l'investissement et à l'emploi de leurs opérations spéculatives.

Alors que les discussions sur l'union bancaire sont en cours au niveau européen, ce texte fera de notre pays un précurseur. En ouvrant la voie, la France encourage ses partenaires à accélérer le rythme du débat, aux niveaux national et européen, et fixe un niveau élevé d'ambition. Je relève d'ailleurs que l'Allemagne nous a emboîté le pas : le gouvernement allemand a annoncé la semaine dernière qu'il présentera prochainement un projet de loi de séparation des activités bancaires contraignant les banques à isoler leurs activités pour compte propre si elles représentent plus de 100 milliards d'euros au bilan ou 20 % du bilan de l'établissement concerné. Et, hier, le Chancelier de l'Échiquier, le ministre des Finances britannique, M. George Osborne, a présenté un projet de loi bancaire qui donne suite aux recommandations de la commission Vickers. Alors que le calendrier politique s'accélère, il faut espérer que la France mène le bal.

Le projet comporte 26 articles, répartis en sept titres. L'avis est centré sur les volets du projet relevant plus particulièrement de la compétence de notre Commission, à savoir les quatre premiers titres, pour ne pas doubler les travaux de la commission des Finances, saisie au fond, de la commission des Affaires économiques, saisie pour avis, ainsi que la commission des Affaires européennes – ce qui en dit long sur l'importance de ce projet. J'ai donc laissé de côté les mesures relatives au redressement de Groupama, ainsi que les mesures de protection des consommateurs en matière bancaire – telles que le plafonnement des commissions d'intervention – et d'assurance.

Pour préparer cet avis, j'ai rencontré une vingtaine de personnes dans le cadre des auditions organisées par la commission des Lois, et j'ai assisté au programme d'auditions de Mme Karine Berger, rapporteure de la commission des Finances, que je remercie. Afin d'approfondir les aspects européens du texte, j'ai aussi effectué une mission à Bruxelles, organisée par Christophe Caresche, rapporteur à la commission des Affaires européennes sur l'union bancaire, que je remercie également.

Le titre premier sépare les activités utiles au financement de l'économie des activités spéculatives.

La réflexion de nombreux pays du G 20 va dans le même sens que celle du gouvernement français : la séparation des activités entre deux entités juridiques. Plusieurs options sont envisageables. La première, qui fut pratiquée aux États-Unis de 1933 à 1999 sous la forme du *Glass Steagall Act*, consiste à séparer rigoureusement les banques de crédit et les banques d'investissement. Cette séparation stricte a en réalité été abandonnée dès les années 1970. L'option explorée actuellement aux États-Unis est la « règle de Volcker ». Insérée dans le *Dodd-Frank Act* voté en juillet 2010 par le Congrès américain, elle interdit aux banques

américaines ou actives aux États-Unis le *trading* pour compte propre. Mais de très nombreuses exemptions sont prévues pour des activités directement utiles à la liquidité et au bon fonctionnement de l'économie. Ainsi, les activités de tenue de marché et celles de couverture réduisant l'exposition à certains risques spécifiques, les transactions pour compte de tiers et l'achat de titres de dette souveraine américaine restent autorisées. La réforme doit s'appliquer en 2017 seulement, si tant est qu'elle entre effectivement en vigueur.

Au Royaume-Uni, la réforme bancaire repose sur les travaux de la commission Vickers, dont le rapport a été rendu public en septembre 2011. Ce rapport préconise le cloisonnement des activités entre la banque de détail d'une part, la banque de financement et d'investissement d'autre part.

Au niveau européen, le commissaire Michel Barnier a confié à une commission présidée par M. Erkki Liikanen, ancien gouverneur de la Banque centrale de Finlande, la tâche de formuler des propositions de réforme de la structure du secteur bancaire dans l'Union. La Commission Liikanen a remis son rapport en octobre 2012. Elle préconise notamment d'obliger les banques qui ont une activité de *trading* significative à créer une filiale spécifique.

L'option de la filialisation, d'origine européenne, a logiquement été retenue par le projet de loi français, quelques différences portant sur le périmètre de la filiale. Le texte obligera ainsi les banques dépassant certains seuils à cantonner leurs activités pour compte propre risquées dans une filiale *ad hoc* soumise à une régulation spécifique. La société mère pourra continuer à pratiquer certaines opérations pour compte propre limitativement énumérées, lorsqu'elles ont une utilité avérée pour le fonctionnement de l'économie. Le périmètre des activités à filialiser, et en particulier l'inclusion de la tenue de marché, fait l'objet de débats, qu'il m'a semblé opportun de laisser se dérouler au sein de la commission des Finances.

La filiale devra respecter les exigences prudentielles des banques, avec ses seuls fonds propres, sans ceux de la société mère ; il lui faudra aussi respecter individuellement les ratios réglementaires de solvabilité et de liquidité. Le texte interdit par ailleurs aux banques d'être actionnaires d'un fond spéculatif de type *hedge fund*, ou de lui accorder des formes non sécurisées de financement. Certaines activités spéculatives préjudiciables au fonctionnement des marchés seront purement et simplement interdites aux filiales : le *trading* à haute fréquence et les opérations de produits dérivés portant sur les matières premières agricoles.

Le titre 2 instaure un régime de résolution des crises bancaires.

La crise financière a obligé de nombreux États à injecter massivement des fonds publics dans les banques. En effet, certains établissements sont considérés comme « trop gros » ou comme « trop interconnectés » pour faire faillite. En d'autres termes, la place qu'ils occupent dans le système bancaire et financier engendre un risque systémique en cas de faillite – c'est le cas des principales banques françaises.

Aussi l'obligation d'une meilleure gestion des crises a-t-elle commencé à faire son chemin. Au niveau international, le G20 a adopté en octobre 2011 des recommandations visant créer des outils de prévention et de gestion des crises bancaires. En Europe, la Commission européenne a présenté en juin dernier une proposition de directive reprenant ces recommandations. Le projet de loi français, anticipant l'adoption de cette proposition, renforce

considérablement l'intervention des pouvoirs publics dans la gestion des crises bancaires, signant ainsi l'implication du politique dans la résolution de ses événements.

L'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), autorité administrative indépendante chargée de l'agrément et de la supervision des établissements bancaires et des organismes d'assurance, devient l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). Dotée d'une nouvelle mission, la prévention et la gestion des crises bancaires, et de nouveaux pouvoirs, elle devient l'autorité française chargée de la résolution bancaire. Est créé en son sein le « collège de résolution », composé de cinq membres : le gouverneur de la Banque de France, le directeur général du Trésor, le président de l'Autorité des marchés financiers (AMF), un sous-gouverneur désigné par le gouverneur de la Banque de France et le président du directoire du fonds de garantie des dépôts et de résolution. Je vous proposerai un amendement visant à élargir ce collège, pour renforcer le rôle du Parlement dans sa désignation d'une part, et pour prévoir la présence d'un magistrat de l'autorité judiciaire d'autre part.

À titre préventif, le projet de loi instaure l'obligation pour les banques dépassant une certaine taille d'élaborer des plans de rétablissement en cas de difficultés financières. Chaque établissement devra se doter d'un plan préventif de résolution, sorte de « testament bancaire » destiné à organiser et à faciliter l'intervention du superviseur en cas de faillite. Si l'ACPR estime ces plans insuffisants, elle pourra demander qu'ils soient complétés ou modifiés ; si elle juge que des obstacles empêchent leur mise en œuvre, elle pourra enjoindre l'établissement concerné de modifier son activité ou sa structure juridique et, par exemple, de filialiser ou de cantonner certaines de ses activités, au-delà des obligations prévues par le titre premier.

Si, malgré ces mesures préventives, un établissement bancaire est défaillant, le collège de résolution de l'ACPR pourra adopter des mesures de résolution de la crise. Ses pouvoirs sont très importants. Il pourra par exemple, sur proposition du gouverneur de la Banque de France ou du directeur général du Trésor, révoquer les dirigeants et nommer un administrateur provisoire – en ce cas, les rémunérations différées prévues en faveur du dirigeant remplacé ne seront pas exigibles – ; procéder au transfert ou à la cession de tout ou partie de l'établissement ou recourir à un « établissement relais » chargé de recevoir ses biens en vue d'une cession ; interdire ou limiter la distribution de dividende ; imposer l'émission de nouvelles actions.

Le collège de résolution pourra aussi procéder à un « renflouement interne » dit *bail-in* en anglais. Ces mesures novatrices permettront que l'on se tourne en premier lieu vers les actionnaires et certains créanciers. En vertu du principe ainsi introduit de la solidarité dans les pertes, ceux qui ont pris des risques inconsidérés en payeront la facture, et non plus les contribuables. L'ACPR pourra ainsi imposer la réduction du capital, l'annulation des titres de capital ou des éléments de passif ou la conversion des éléments de passif afin d'absorber les pertes, en premier lieu aux actionnaires, et en second lieu aux créanciers subordonnés.

Sur ce point, il me semble souhaitable d'aller plus loin et de remonter dans la hiérarchie des créanciers, afin d'inclure « la dette senior ». Cependant, pour ne pas nuire à la compétitivité de notre économie et pour préserver la capacité de nos banques de financer nos entreprises, cette mesure devrait être prise de manière coordonnée au niveau européen. Je n'ai donc pas déposé d'amendement à ce sujet, mais j'insisterai auprès du ministre pour qu'il s'engage à ce que la France se batte pour inclure ce type de créances dans le dispositif de renflouement interne que définira la directive relative à la résolution des crises bancaires.

Je vous proposerai par ailleurs quelques amendements visant d'une part à renforcer les garanties procédurales prévues par le texte, d'autre part à mieux aligner la rédaction du projet sur celle de la proposition de directive, pour éviter au législateur français de devoir réviser cette loi une fois la directive adoptée.

Le titre 3 crée un dispositif de surveillance macro-prudentielle visant à prévenir l'émergence de risques systémiques liés à l'interconnexion des établissements financiers. Eût-elle été correctement exercée à l'époque que la bulle financière irlandaise aurait été singulièrement amoindrie et que les établissements de crédit espagnols ne se seraient pas lancés comme ils l'ont fait dans une frénésie d'investissements immobiliers risqués.

En France, une première étape a été accomplie en ce sens avec la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010, qui a créé le Conseil de la régulation financière et du risque systémique (COREFRIS). Cette instance conseille le ministre dans la prévention du risque systémique mais elle n'a aucun pouvoir contraignant.

Au niveau européen, un Conseil européen du risque systémique (CERS) a aussi été créé en 2011. Surtout, la nouvelle réglementation prudentielle CRD4/CRR impose aux États membres de désigner une autorité macro-prudentielle dotée de pouvoirs juridiquement contraignants.

Le projet de loi transforme le COREFRIS en un Conseil de stabilité financière (CSF) aux pouvoirs renforcés. Le Conseil pourra en particulier augmenter les exigences en fonds propres applicables aux établissements de crédit afin de préserver la stabilité du système financier français, et fixer, lorsque cela est nécessaire, des critères en matière d'octroi de crédit par les banques afin de limiter le développement de bulles spéculatives. Ces pouvoirs sont importants. Le texte précise que les décisions prises à ce titre pourront faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'État.

Je vous soumettrai trois amendements relatifs au CSF, qui visent à tirer toutes les conséquences de l'accroissement de ses pouvoirs. Le premier tend à renforcer le rôle du Parlement dans la désignation de ses membres, en prévoyant que deux des trois personnalités qualifiées qui y siègent seront désignées par les présidents des assemblées. On s'expliquerait mal que le mode de nomination qui vaut actuellement pour l'Autorité des marchés financiers (AMF) et pour l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) ne vaille pas pour le CSF. Le deuxième amendement vise à renforcer le contrôle parlementaire exercé sur le CSF, en prévoyant, comme c'est le cas pour l'ACP et l'AMF, que son président pourra être entendu, sur leur demande, par les présidents des commissions des Finances des deux assemblées. Le troisième amendement renforce les règles relatives aux incompatibilités et à la prévention des conflits d'intérêts applicables aux membres du Conseil.

Enfin, le titre 4 du projet, consacré au renforcement des pouvoirs de l'AMF et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), en détaille les modalités pratiques.

Pour conclure, ce projet comporte un ensemble de mesures qui contribueront, comme le président de la République s'y est engagé, à remettre la finance au service de l'économie réelle. Je vous invite donc à émettre au nom de la commission des Lois un avis favorable à l'adoption de ce texte.

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Je vous remercie, madame la rapporteure, d'avoir explicité les enjeux de ce texte.

**M. François Vannson.** « Autres temps, autres mœurs », ai-je pensé en vous écoutant, madame la rapporteure. Je siégeais, pendant la législature précédente, lorsque la majorité de l'époque a défendu le plan de sauvetage des banques, et je me rappelle les remarques acerbes de l'opposition d'alors, selon lesquelles il n'y en avait que pour elles... Je constate, pour m'en réjouir, que les lignes ont bougé et que ceux qui s'élevaient contre ce plan prennent maintenant en considération le risque systémique, celui-là même qui a fondé la réaction rapide de l'ancien Gouvernement.

L'intitulé du projet fait s'attendre à un texte fondateur sur la réorganisation de notre système bancaire. Mais l'on se rend compte à sa lecture qu'il s'agit d'une sorte de fourre-tout associant des dispositions de portée fort diverse. Par exemple, l'article 23 traite des frais d'obsèques ; l'importance de cette question ne saurait être mésestimée, mais chacun conviendra que l'on est en décalage avec l'objet affiché.

Sur le fond, les banques redoutent d'être coupées des fonds d'investissement et des marchés financiers. Elles craignent aussi que les nouvelles contraintes qui leur seront imposées ne leur fassent perdre en compétitivité. Quelle est, madame la rapporteure, votre opinion à ce sujet ?

**M. Jacques Bompard.** Un journal économique, comparant ce projet de réforme de la régulation bancaire à d'autres textes en préparation ailleurs, faisait état de la notation établie à ce sujet par un organisme indépendant. Avec 2 sur 20, la France sortait dernière de ce classement, l'Europe étant notée 8, les États-Unis 10 et l'Allemagne 13.

Je considère pour ma part qu'après les années traumatisantes que nous avons connues, les activités des banques doivent être séparées en fonction de leur nature et régulées mais, outre que le texte ne va pas assez loin, je m'inquiète de la lourdeur et de la complexité du dispositif envisagé. Nous gagnerions à présenter des textes concis. On assiste en particulier à la multiplication des organes de contrôles ; mais plus il y en aura, moins efficaces ils seront.

**M. Marcel Bonnot.** Une réforme bancaire est nécessaire pour tirer les leçons de la crise et le texte m'apparaît comme un progrès à certains égards. Il en est ainsi du renforcement de la capacité d'intervention des pouvoirs publics lors d'une crise et de la consolidation de la stabilité financière et macro-prudentielle. Séparer strictement les activités bancaires utiles au financement de l'économie – qui auront la garantie de l'État – des activités purement spéculatives confère de la consistance au projet. Il faut toutefois veiller à ne pas surcharger les banques de contraintes au risque de réduire leurs capacités de financement des investissements et, en corollaire, de rehausser les taux des crédits consentis aux entreprises.

**M. Jacques Péliissard.** Je serais très favorable à ce que l'on utilise ce véhicule législatif pour mettre un terme à la confusion induite par l'utilisation du même acronyme – AMF – pour l'Association des maires de France, née en 1907, et pour l'Autorité des marchés financiers, bien plus jeune, qui pourrait devenir par exemple l'ADM, l'Autorité des marchés.

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Si le code monétaire et financier mentionne l'Autorité des marchés financiers, il faudra en rester là.

**Mme la rapporteure pour avis.** Non, monsieur Vannson, nous n'avons pas varié : nous avons tiré les leçons des erreurs du passé, et singulièrement de ce que rien n'avait été fait pour prévenir les défaillances bancaires. Nous voulons éviter de nouveaux plans de

sauvetages et pour ce faire, il nous a fallu prendre le contre-pied de l'aveuglement des responsables politiques de l'époque...

Par ailleurs, le texte a une structure logique, qui s'imposait : la première partie traite des établissements de crédit, la seconde s'adresse aux consommateurs de services bancaires. Étant donné ce que fut l'historique de la crise, on ne saurait décider de mesures relatives aux banques sans penser à leurs clients, qui se sont sentis lésés. Alors que le contribuable a été si fortement sollicité par l'injection de tant de fonds publics dans les établissements bancaires, il est normal de s'intéresser aussi aux questions de la vie quotidienne, tels les frais bancaires et le plafonnement des commissions d'intervention.

J'entends parler de « l'inquiétude » des banques qui redouteraient un étouffement du crédit ; mais comme, dans le même temps, on reproche au texte de n'être pas assez ambitieux, j'en déduis que le point d'équilibre est atteint.

Pour ce qui est de la supposée complexité du texte, monsieur Bompard, j'ai indiqué que ce projet trouvait pour beaucoup sa source dans la réglementation européenne actuellement en discussion. Or la proposition de directive sur la résolution bancaire est longue de 117 articles, et le projet de loi de 26 articles seulement. Tout au contraire, le titre relatif à la résolution des crises bancaires a été largement simplifié.

Dans un autre domaine, j'ignore de quel organisme de notation vous avez fait état, mais je rappelle qu'une réflexion est également engagée sur l'indépendance de ces agences. Aujourd'hui même, le ministère américain de la Justice a décidé de poursuivre l'agence Standard & Poors pour des erreurs de jugement dans la détection des risques. La crédibilité de la notation que vous avez mentionnée est d'autant plus douteuse que je vois mal comment la France pourrait se voir notée 2 sur 20 et l'Union européenne 8 sur 20 alors que le projet de loi reflète le contenu de la directive et s'inspire du rapport Liikanen.

Enfin, vous entendre dire que le texte ne va pas assez loin me conforte à nouveau dans l'idée qu'il est équilibré.

Ne pas surcharger les banques de contraintes, c'est une revendication légitime, monsieur Bonnot, puisqu'en prêtant aux entreprises, elles permettent l'investissement et l'emploi. Que les banques soient le poumon de l'économie est avéré : mais le texte tend précisément à cantonner les activités spéculatives, risquées, qui ne servent pas directement nos entreprises. C'est sur ce point que l'équilibre est difficile à trouver, et c'est à quoi répond l'article 1<sup>er</sup> du texte. Le Gouvernement n'a pas choisi la méthode abrupte préconisée par le rapport Vickers – le cantonnement des activités de banque de détail dans des structures auxquelles il est interdit d'exercer des activités de marché ou de spéculation pour compte propre –, dont on peut penser qu'elle aurait soumis nos banques à des contraintes insupportables. Parce qu'il souhaite préserver la spécificité du modèle bancaire français, celui de la banque universelle, le Gouvernement a choisi le cantonnement des activités spéculatives dans des filiales *ad hoc*.

Monsieur Péliissard, je ferai part au ministre de vos préoccupations relatives aux confusions d'identités possibles entre l'Association des maires de France et l'Autorité des marchés financiers, même si les deux domaines sont distincts. Il reste à trouver une appellation alternative, qui ne me vient pas immédiatement à l'esprit.

**M. Sébastien Denaja.** Je prends la parole au nom du groupe SRC pour remercier Mme Axelle Lemaire pour son exposé exhaustif. Nous nous félicitons d'examiner ce projet de loi et nous approuvons les importantes dispositions qu'il contient, qu'elles aient trait à la prévention du risque systémique ou à l'encadrement des frais bancaires pour les publics les plus fragiles. Nous sommes favorables à l'adoption des huit amendements déposés par la rapporteure pour avis.

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Nous en venons à l'examen des articles du projet de loi.

## TITRE I<sup>ER</sup>

### Séparation des activités utiles au financement de l'économie des activités spéculatives

**Article 1<sup>er</sup>** (art. L. 511-47 à L. 511-50 [nouveaux], section 7 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre I du livre V du code monétaire et financier) : *Filialisation des activités de marché des banques sans lien avec le service au client*

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Est-il judicieux de traiter d'un élément qui touche à la structure bancaire elle-même dans la section 7 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre I du livre V du code monétaire et financier ? Une section antérieure ne serait-elle pas plus adaptée ? Je livre cette interrogation à la sagacité de notre rapporteure pour avis.

Par ailleurs, spécifier au II de l'article L. 511-49 du même code que les filiales dédiées aux activités spéculatives « *ne peuvent réaliser les opérations sur instruments financiers à terme dont l'élément sous-jacent est une matière première agricole* » signifie-t-il, *a contrario*, que la chose est permise à l'établissement principal ?

**Mme la rapporteure pour avis.** Le texte n'interdit pas le *trading* sur les produits agricoles, car une telle mesure ne pourrait être prise par la France isolément. La disposition tend à interdire aux établissements ayant pour objet de spéculer pour compte propre de le faire en prenant pour base des produits agricoles.

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Il en résulte de manière quelque peu fâcheuse que ce qui est interdit à la filiale reste permis à la maison mère.

**Mme la rapporteure pour avis.** La différence étant que le *trading* ne se fera pas pour le compte propre de la banque mais pour celui de ses clients.

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

**Article 2** (art. L. 612-33-1 [nouveau] et L. 612-35, section 6 du chapitre II du titre Ier du livre IV du code monétaire et financier) : *Interdiction par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de certaines opérations*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 sans modification.*

**Article 3** (art. L. 531-2 du code monétaire et financier) : *Exclusion de l'exemption d'agrément pour les filiales*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.*

**Article 4** : *Modalités d'application du titre I<sup>er</sup>*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.*

**TITRE II**

**Mise en place du régime de résolution bancaire**

**Chapitre I<sup>er</sup>**

Institutions en matière de prévention et de résolutions bancaires

*Section 1*

*L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*

**Article 5** (art. L. 612-1, L. 612-4, L. 612-5, L. 612-6, L. 612-7, L. 612-8, L. 612-8-1 [nouveau], L. 612-10, L. 612-12, L. 612-13, L. 612-33, L. 612-36 et L. 612-38 du code monétaire et financier) : *Transformation de l'Autorité de contrôle prudentiel en Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 1 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à élargir la composition du collège de résolution de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution afin de renforcer le rôle du Parlement dans sa désignation et de prévoir la présence d'un magistrat de l'autorité judiciaire.

**Mme Marie-Françoise Bechtel, présidente.** Je m'abstiendrai, car je juge qu'un conseiller à la Cour de cassation n'a pas sa place dans ce collège.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 ainsi modifié*

*Section 2*

*Le Fonds de garantie des dépôts et de résolution*

**Article 6** (art. L. 312-4, L. 312-5, L. 312-15 et L. 312-16 du code monétaire et financier) : *Transformation du Fonds de garantie des dépôts en Fonds de garantie des dépôts et de résolution*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.*

**Chapitre II**

Planification des mesures préventives de rétablissement et de résolution bancaires et mise en place du régime de résolution bancaire

**Article 7** (art. L. 613-31-11 à L. 613-31-18 du code monétaire et financier) : *Mesures de prévention et de résolution des crises bancaires*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 2 de la rapporteure pour avis*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à introduire le principe de proportionnalité dans le dispositif de résolution bancaire, afin de renforcer sa sécurité juridique et d'assurer sa conformité à la future directive européenne.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 3 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à accroître l'indépendance de l'expert, en prévoyant qu'il est désigné par le premier président de la Cour de cassation.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 4 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à renforcer la sécurité juridique du dispositif de résolution bancaire et à assurer sa conformité à la future directive européenne en prévoyant que les valorisations devront être justes et réalistes.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*La Commission examine l'amendement CL 5 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à renforcer la sécurité juridique du dispositif de résolution bancaire, en précisant qu'il ne peut être dérogé, à titre provisoire, au principe du contradictoire qu'en cas d'urgence.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 7 **modifié***

**Article 8** (art. L. 515-5, L. 612-2, L. 612-16, L. 612-34, L. 613-24 et L. 613-27 du code monétaire et financier) : *Administrateur provisoire*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 8 **sans modification**.*

### **Chapitre III**

#### Dispositions transitoires

**Article 9** : *Dispositions transitoires*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 9 **sans modification**.*

### TITRE III

#### **Surveillance macro-prudentielle**

**Article 10** (art. L. 141-5-1 [nouveau] du code monétaire et financier) : *Mission de veille à la stabilité financière de la Banque de France*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 10 **sans modification**.*

**Article 11** (art. L. 631-2, L. 631-2-1, L. 631-2-2 et L. 631-2-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : *Création du Conseil de stabilité financière*

*La Commission est saisie de l'amendement CL 6 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** Il est proposé d'accorder un rôle au Parlement dans la désignation des membres du Conseil de stabilité financière.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement CL 7 de la rapporteure pour avis.*

**Mme la rapporteure pour avis.** L'amendement vise à renforcer le contrôle parlementaire exercé sur le Conseil de stabilité financière.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine enfin l'amendement CL 8 de la rapporteure pour avis visant à renforcer les règles relatives à la prévention des conflits d'intérêts applicables aux membres du conseil de stabilité financière.*

*La Commission adopte l'amendement*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 modifié.*

#### TITRE IV

### **Renforcement des pouvoirs de l'autorité des marchés financiers et de l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution**

#### **Chapitre I<sup>er</sup>**

Dispositions relatives à l'autorité des marchés financiers

**Article 12** (art. L. 621-2, L. 621-8-4 [nouveau], L. 621-10, L. 320-10-1, L. 621-11, L. 621-12, L. 621-15 et L. 621-18 du code monétaire et financier) : *Renforcement des pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.*

**Article 13** (art. L. 465-1 et L. 465-2 du code monétaire et financier) : *Visites domiciliaires*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.*

#### **Chapitre II**

Dispositions relatives à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution

**Article 14** (L. 511-10-1 [nouveau], L. 532-2-1 [nouveau], L. 511-47-1 [nouveau], art. L. 612-23-1 [nouveau], L. 612-24, L. 612-25, L. 612-33, L. 612-39 et du code monétaire et financier) : *Gouvernance de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.*

### **Chapitre III**

#### Supervision des chambres de compensation

**Article 15** (art. L. 141-4, L. 440-1, L. 440-2, L. 440-3, L. 440-7, L. 440-8, L. 440-9 du code monétaire et financier) : *Supervision des chambres de compensation*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.*

### TITRE V

#### **Dispositions relatives aux sociétés ou caisses d'assurance et de réassurance mutuelles agricoles**

**Article 16** (art. L. 322-27-1 et L. 322-27-2 [nouveaux] du code des assurances : *Groupama*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.*

### TITRE VI

#### **Protection des consommateurs et égalité entre les femmes et les hommes**

##### **Chapitre I<sup>er</sup>**

Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité

**Article 17** (art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : *Plafonnement des frais d'incident et offre de services bancaires pour la clientèle en situation de fragilité*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 sans modification.*

##### **Chapitre II**

Assurance-emprunteur

**Article 18** (art. L. 311-4, L. 311-4-1 [nouveau], L. 311-6, L. 312-6-1 [nouveau], L. 312-9, L. 313-2-1 [nouveau] du code de la consommation) : *Assurance emprunteur*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.*

##### **Chapitre III**

Mesures relatives aux intermédiaires bancaires et financiers

**Article 19** (art. L. 341-2, L. 341-17, L. 519-5, L. 612-41 du code monétaire et financier) : *Intermédiaires bancaires et financiers*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 19 sans modification.*

#### **Chapitre IV** Référentiel de place

**Article 20** (art. L. 214-23-2 [nouveau] et L. 214-24-1 du code monétaire et financier) : *Référentiel de place*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 20 sans modification.*

#### **Chapitre V** Mesures de simplification

**Article 21** (art. L. 312-1 du code monétaire et financier) : *Accessibilité bancaire*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 21 sans modification.*

**Article 22** (art. L. 331-6, L. 331-3-1, L. 331-7 et L. 331-7-1 du code monétaire et financier) : *Surendettement*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 22 sans modification.*

**Article 23** (art. L. 312-1-3 [nouveau] du code monétaire et financier) : *Compte du défunt*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 23 sans modification.*

**Article 24** (art. L. 311-9 du code de la consommation) : *Dérogation à l'obligation de consultation du fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 24 sans modification.*

#### **Chapitre VI** Égalité entre les femmes et les hommes en assurance

**Article 25** (art. L. 111-7 du code des assurances, L. 112-1-1 du code de la mutualité, L. 931-3-2 du code de la sécurité sociale) : *Égalité entre les femmes et les hommes en assurance*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.*

#### **Titre VII** **Dispositions relatives à l'outre-mer**

**Article 26** : *Outre-mer*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 26 sans modification.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi sous réserve des **modifications** apportées par les amendements qu'elle a adoptés.*

*La séance est levée à 15 heures 10.*

\*

\* \*

## Amendements examinés par la Commission

### **Amendement CL1 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 5*

À l'alinéa 10, remplacer le mot : « cinq » par le mot : « huit ».

Insérer, après l'alinéa 15, les trois alinéas suivants :

« 6° Deux personnalités qualifiées désignées, pour une durée de cinq ans, à raison de leur compétence financière et juridique ainsi que de leur expérience en matière bancaire, respectivement par le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat ;

« 7° Un conseiller à la Cour de cassation, proposé par le premier président de la Cour de cassation. »

Les membres du collège de résolution de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ne sont pas rémunérés.

### **Amendement CL2 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 7*

À l'alinéa 22, après la référence : « L. 613-31-13 », insérer les mots : « permettent d'atteindre ces finalités de manière proportionnée et ».

### **Amendement CL3 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 7*

À l'alinéa 41, après les mots : « désigné par », rédiger ainsi la fin de la phrase : « le premier président de la Cour de cassation ».

### **Amendement CL4 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 7*

À l'alinéa 41, après le mot : « valorisations », insérer les mots : « justes et réalistes ».

### **Amendement CL5 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 7*

À l'alinéa 42, au début de la première phrase, insérer les mots : « En cas d'urgence, ».

### **Amendement CL6 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 11*

Après l'alinéa 4, insérer deux alinéas ainsi rédigés :

« a bis) Le sixième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :

5° Trois personnalités qualifiées désignées, pour une durée de cinq ans, à raison de leurs compétences dans les domaines monétaire, financière ou économique, respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le ministre chargé de l'économie. »

### **Amendement CL7 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

#### *Article 11*

Insérer, après l'alinéa 19, deux alinéas ainsi rédigés :

« 4° bis L'article L. 631-2-2 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Le président du conseil de stabilité financière est entendu, sur leur demande, par les commissions des finances des deux assemblées et peut demander à être entendu par elles. »

**Amendement CL8 présenté par Mme Axelle Lemaire, rapporteure pour avis :**

*Article 11*

Insérer, après l'alinéa 26, un alinéa ainsi rédigé :

« Il est interdit aux membres du conseil de stabilité financière qui cessent temporairement ou définitivement leurs fonctions de travailler, de prendre ou de recevoir une participation par conseil ou capitaux dans une personne dont ils ont été chargés d'assurer la surveillance dans le cadre de leurs fonctions au sein dudit conseil, pendant les trois années qui suivent la fin de ces fonctions. »

## **Membres présents ou excusés**

*Présents.* - Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Jacques Bompard, M. Marcel Bonnot, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Sébastien Denaja, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Yann Galut, M. Bernard Lesterlin, Mme Corinne Narassiguin, Mme Nathalie Nieson, M. Jacques Péliissard, Mme Elisabeth Pochon, M. Pascal Popelin, Mme Cécile Untermaier, M. François Vannson, M. Patrice Verchère, M. Jean-Luc Warsmann

*Excusés.* - M. Marc Dolez, Mme Laurence Dumont, M. Guy Geoffroy, M. Daniel Gibbes, M. Alfred Marie-Jeanne, M. Bernard Roman, M. Roger-Gérard Schwartzberg, M. Jean-Jacques Urvoas

*Assistait également à la réunion.* - M. Jean-Jacques Cottel